CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL ANTONIO SAGGIO

apresentadas em 16 de Junho de 1999 *

Introdução

1. Por despacho de 17 de Setembro de 1997, o Finanzgericht München (Alemanha) apresentou ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial relativa à validade de uma disposição constante do Regulamento (CEE) n.º 536/93 da Comissão, de 9 de Março de 1993, que estabelece as normas de execução da imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos [1]. O órgão jurisdicional de reenvio pede, nomeadamente, que o Tribunal de Justiça aprecie a validade do artigo 3.º, n.º 2, segundo parágrafo, desse regulamento, através do qual a Comissão introduziu uma sanção para os compradores de leite (centrais leiteiras) que não respeitem o prazo previsto para transmitir à autoridade competente os cômputos relativos às quantidades de leite entregues pelos produtores.

O enquadramento jurídico comunitário

2. Face à sobreprodução crescente no sector leiteiro, a Comunidade Europeia introduziu em 1984, no quadro da organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos, o mecanismo da imposição suplementar de co-responsabilidade [2]. Este mecanismo prevê a atribuição anual a cada Estado-Membro de uma quota global garantida de leite, que é repartida por Estado-Membro em quotas individuais em relação a cada produtor. De cada vez que um produtor comercializa uma quantidade de leite superior à quantidade que lhe foi atribuída, deve pagar sobre essa quantidade que ultrapassa a quota uma espécie de multa, que constitui precisamente a imposição suplementar.

3. No que diz respeito às modalidades de cobrança da imposição previstas pelo regulamento de 1984, os Estados-Membros podem optar entre impor directamente aos produtores o pagamento da imposição sobre eventuais quantidades excedentárias (fórmula A), ou impor o pagamento da imposição aos compradores, que poderão fazê-la incidir sobre os produtores-fornecedores (fórmula B) [3].

* Língua original: italiano.

1 — JO L 57, p. 12.

2 — Regulamento (CEE) n.º 856/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que altera o Regulamento (CEE) n.º 804/68 que estabelece a organização de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 90, p. 10).

3 — Artigo 5.º-C do Regulamento n.º 856/84, já referido.

4. Inicialmente, o regime da imposição suplementar foi previsto para cinco períodos de doze meses cada um. Foi prorrogado, a primeiro vez, por oito períodos [4] e, em seguida, por um nono período [5].

5. Em 1992, no âmbito da reforma da política agrícola comum, o Regulamento (CEE) n.º 3950/92 do Conselho [6] (a seguir «regulamento de base») procedeu a uma alteração geral do regime, substituindo as regras anteriormente em vigor e prorrogando novamente por sete outros períodos de doze meses cada um (até 31 de Março de 2000). O objectivo principal da nova regulamentação é simplificar e racionalizar o mecanismo de 1984, tendo em vista torná-lo mais eficaz. Por este motivo, entre outros, elimina a possibilidade que tinham os Estados-Membros de optar entre a fórmula A e a fórmula B, atribuindo exclusivamente ao comprador o ónus do pagamento da imposição. Com efeito, como resulta do oitavo considerando, «a fim de evitar, tal como anteriormente, longos atrasos na cobrança e no pagamento da imposição, incompatíveis com o objectivo do regime, é conveniente determinar que o comprador, que se afigura ser a pessoa mais indicada para efectuar as operações necessárias, seja responsável pelo pagamento da imposição e atribuir-lhe os meios para garantir a sua cobrança junto dos produtores que dela são devedores».

6. Em aplicação deste princípio, o artigo 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do regulamento de base dispõe que, «no que diz respeito às entregas, o comprador responsável pela imposição pagará o montante em dívida ao organismo competente do Estado-Membro, antes de uma data e segundo regras a determinar; esse montante será deduzido pelo próprio comprador do preço do leite pago aos produtores devedores da imposição, e, se tal não for possível, será cobrado por qualquer outra forma adequada.»

7. O artigo 11.º do regulamento de base confia à Comissão a missão de executar esse regime dispondo que «as normas de execução do presente regulamento e, designadamente, as características do leite, entre as quais o teor de matéria gorda, consideradas representativas para efeitos de fixação das quantidades de leite entregues ou compradas, serão adoptadas de acordo com o procedimento previsto no artigo 30.º do Regulamento (CEE) n.º 804/68» [7].

8. Em conformidade com o que foi previsto pelo regulamento já referido, a Comissão adoptou o Regulamento n.º 536/93 [8] (a seguir «regulamento de aplicação»). Como resulta do segundo considerando deste regulamento, o seu objectivo principal é fixar os elementos complementares necessários ao cômputo final da imposição,

4 — Regulamento (CEE) n.º 1109/88 do Conselho, de 25 de Abril de 1988 (JO L 110, p. 27).

5 — Regulamento (CEE) n.º 816/92 do Conselho, de 31 de Março de 1992 (JO L 86, p. 83).

6 — Regulamento de 28 de Dezembro de 1992, que institui uma imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 405, p. 1).

7 — Ou segundo o procedimento do comité de gestão.

8 — Já referido.

seguidamente, às medidas que devem assegurar o pagamento atempado da imposição e, por fim, às regras de controlo adequadas.

9. O quinto considerando do regulamento de aplicação sublinha que «... a experiência adquirida demonstrou que os importantes atrasos verificados na transmissão dos dados relativos à recolha e à venda directa e no pagamento da imposição comprometiam a eficácia do regime; que... importa extrair da experiência adquirida as conclusões necessárias e prever exigências estritas em matéria de prazos de comunicação e pagamento, bem como sanções para os casos de incumprimento».

O sétimo considerando do mesmo regulamento refere, além disso, que «... em conformidade com o Regulamento (CEE) n.º 3950/92, os compradores são os principais agentes da correcta aplicação do regime...».

10. Com base nestas duas considerações, a Comissão elaborou o artigo 3.º do regulamento de aplicação respeitante às obrigações dos compradores no que diz respeito à transmissão dos dados relativos às quantidades de leite entregues e ao pagamento da imposição. Limito-me a dar conta das disposições relevantes para os efeitos do presente litígio, citando o primeiro parágrafo do n.º 1 do artigo 3.º que dispõe que, «no termo de cada um dos períodos referidos no artigo 1.º do Regulamento (CEE) n.º 3950/92, o comprador estabelecerá, para cada produtor, um cômputo que indique, em face da quantidade de referência e do teor representativo de matéria gorda de que o produtor dispuser, o volume e o teor de matéria gorda do leite e/ou do equivalente-leite que tiver entregue durante esse período».

O primeiro parágrafo do n.º 2 indica o prazo no qual esses dados devem ser comunicados às autoridades competentes dos Estados-Membros. Nos termos do referido parágrafo, «antes de 15 de Maio de cada ano [9], o comprador comunicará à autoridade competente do Estado-Membro um registo dos cômputos estabelecidos para cada produtor ou, se for caso disso, conforme decisão do Estado-Membro, o volume total, o volume corrigido em conformidade com o n.º 2 do artigo 2.º e o teor médio de matéria gorda do leite e/ou equivalente-leite que lhe tiver sido entregue por produtores, bem como a soma das quantidades de referência individuais e o teor representativo médio de matéria gorda de que dispuserem esses produtores».

O segundo parágrafo do mesmo número, cuja validade, recorde-se, é objecto do presente litígio, institui uma sanção pecuniária no caso de o comprador efectuar uma comunicação tardia. Com efeito, segundo as disposições previstas por esse parágrafo, «em caso de não cumprimento do prazo, o comprador ficará devedor de uma coima igual ao montante da imposição

9 — Este texto foi alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1255/98 da Comissão, de 17 de Junho de 1998 (JO L 173, p. 14), que rectificou o erro cometido na versão italiana do artigo 3.º, n.º 2, primeiro parágrafo.

devida por uma superação correspondente a 0,1% das quantidades de leite e de equivalente-leite que lhe tiverem sido entregues por produtores. Esta coima não pode ser superior a 20 000 ecus».

O n.º 4 do artigo 3.º prevê que, «antes de 1 de Setembro de cada ano, o comprador devedor da imposição pagará ao organismo competente o montante devido, em conformidade com as normas determinadas pelo Estado-Membro». Uma sanção está prevista igualmente neste caso. De acordo com as disposições constantes do segundo parágrafo do referido número, «em caso de não cumprimento do prazo de pagamento, o montante em dívida vencerá um juro anual à taxa fixada pelo Estado-Membro, o qual não pode ser inferior à taxa de juro aplicada por esse Estado-Membro em caso de repetição do indevido».

11. Convém salientar, além disso, que, em Maio de 1998, a Comissão alterou a disposição controvertida no presente processo [10]. Recordando a necessidade absoluta do cumprimento do prazo relativo à comunicação dos dados [11], a Comissão reforçou as sanções previstas e graduou-as em função da importância do atraso. Além disso, introduziu uma disposição que tem por objecto a protecção das centrais leiteiras menos importantes. Em aplicação do novo texto do artigo 3.º, n.º 2, segundo parágrafo, do regulamento de aplicação, «em caso de não cumprimento do prazo, o comprador ficará devedor de uma coima calculada do seguinte modo:

— se a comunicação referida no primeiro parágrafo for feita antes de 1 de Junho, a coima será igual ao montante da imposição devida por uma superação correspondente a 0,1% das quantidades de leite e de equivalente-leite que lhe tiverem sido entregues por produtores. Esta coima não pode ser inferior a 500 ecus nem superior a 20 000 ecus,

— se a comunicação referida no primeiro parágrafo for feita após 31 de Maio e antes de 16 de Junho, a coima será igual ao montante da imposição devida por uma superação correspondente a 0,2% das quantidades de leite e de equivalente-leite que lhe tiverem sido entregues por produtores. Esta coima não pode ser inferior a 1 000 ecus nem superior a 40 000 ecus,

— se a comunicação referida no primeiro parágrafo for feita após 15 de Junho e antes de 1 de Julho, a coima será igual ao montante da imposição devida por uma superação correspondente a 0,3% das quantidades de leite e de equivalente-leite que lhe tiverem sido entregues por produtores. Esta coima não pode ser inferior a 1 500 ecus nem superior a 60 000 ecus,

10 — Pelo Regulamento (CE) n.º 1001/98, de 13 de Maio de 1998 (JO L 142, p. 22).

11 — No primeiro considerando.

— se a comunicação referida no primeiro parágrafo não for feita antes de 1 de Junho, a coima será a referida no terceiro travessão, majorada de um montante igual a 3% da mesma por cada dia de calendário de atraso a partir de 1 de Julho. Esta coima não pode ser superior a 100 000 ecus.

Contudo, no caso em que as quantidades de leite ou de equivalente-leite entregues ao comprador por período de doze meses foram inferiores a 100 000 kg, as coimas mínimas referidas nos três primeiros travessões serão reduzidas, respectivamente, para 100, 200 e 300 ecus».

As disposições nacionais aplicáveis

12. A disposição nacional relevante em matéria de imposição suplementar consta do Milch-Garantiemengen-Verordnung (regulamento relativo à quantidade garantida no sector do leite e dos produtos lácteos). Ao executar a regulamentação comunitária, o artigo 11.°, n.° 3, daquele regulamento retoma o prazo de 15 de Maio para a transmissão ao organismo nacional competente para a aplicação do regime dos cômputos estabelecidos pelo comprador para cada produtor. Na Alemanha, o organismo competente é o Hauptzollamt. Por outro lado, o n.° 4 do mesmo artigo introduz o prazo de 31 de Julho para a apresentação ao Hauptzollamt de uma notificação da central leiteira relativa às imposições.

Os factos e a questão prejudicial

13. A Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen eG (a seguir «central leiteira») é uma empresa de transformação do leite que exerce as suas actividades sob a forma de cooperativa (cooperativa leiteira), cujos membros são os produtores de leite que a fornecem. Em aplicação da Genossenschaftsgesetz (lei alemã sobre as cooperativas), esta forma de organização tem como consequência que o seu objectivo principal não é maximizar os lucros, mas, sobretudo, promover os interesses dos seus membros. Contudo, na acepção das disposições aplicáveis à imposição suplementar, é considerada como comprador e, por conseguinte, está sujeita às obrigações relativas à comunicação dos dados sobre as quantidades de leite entregues e ao pagamento da imposição.

14. Em 9 de Abril de 1997, o Hauptzollamt Lindau (a seguir «HZA Lindau») dirigiu à central leiteira uma nota através da qual recordava que, em conformidade com o que estava previsto, tanto pelas disposições nacionais como pelo artigo 3.°, n.° 2, do regulamento de aplicação, devia transmitir, o mais tardar em 14 de Maio, a lista dos cômputos relativa à quantidade de leite entregue por cada produtor.

15. Foi apenas em 16 de Maio de 1997 que a central leiteira transmitiu, por correio, os dados que lhe tinham sido exigidos. Em virtude, igualmente, da festa de Pentecostes de 19 de Maio de 1997, essa comunicação

apenas chegou ao HZA Lindau em 20 de Maio de 1997. Após ter verificado esse atraso, o HZA Lindau aplicou uma sanção pecuniária de 16 681,80 DEM, nos termos do segundo parágrafo do n.º 2 do artigo 3.º do regulamento de aplicação.

16. Considerando essa medida injusta, a central leiteira reclamou da referida decisão. Essa reclamação foi indeferida em 5 de Junho seguinte.

17. Em seguida, o Genossenschaftsverband Bayern eV., agindo na qualidade de mandatário da central leiteira, interpôs recurso perante o Finanzgericht München, pedindo que a medida tomada pelo HZA Lindau e a decisão de indeferimento fossem anuladas, na medida em que a coima não corresponde aos critérios da proporcionalidade.

Na audiência relativa ao litígio no processo principal perante o Finanzgericht, o HZA Lindau admitiu que a sanção que é obrigado a exigir em aplicação da legislação comunitária é fortemente desproporcionada. Em consequência, pediu que fosse apresentado ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial relativo à validade do artigo 3.º, n.º 2 do regulamento de aplicação que define as regras do referido cálculo.

18. O juiz nacional, que partilha do ponto de vista das partes de que a solução do litígio depende da validade da citada disposição, suspendeu a instância para apresentar ao Tribunal de Justiça a seguinte questão:

«O segundo parágrafo do n.º 2 do artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 536/93 da Comissão, de 9 de Março de 1993 (JO L 57, p. 12), é válido para efeitos de imposição de uma sanção pecuniária a uma central leiteira (compradora de leite)?»

A questão prejudicial

19. O processo que é objecto do presente litígio insere-se na jurisprudência já abundante do Tribunal de Justiça em matéria de quotas leiteiras. No caso em apreço, a questão suscitada pelo juiz nacional refere-se a uma das regras de execução do referido regime, tal como foram estabelecidas pela Comissão, no âmbito da delegação de competências que lhe foi conferida pelo Conselho com fundamento no artigo 11.º do regulamento de base.

20. Conforme resulta do despacho de reenvio, a validade da disposição em causa — que, recorde-se, prevê uma sanção pecuniária igual ao montante da imposição que seria cobrada se as quantidades de leite entregues superasse 0,1% as quotas individuais para a central leiteira que omitir

comunicar antes de 15 de Maio os cômputos relativos às entregas de leite efectuadas — é questionada sob dois aspectos. Em primeiro lugar, o juiz nacional tem dúvidas sobre o facto de a Comissão ser competente para prever uma sanção que incide sobre os compradores de leite e considera que a regra em causa não tem uma base jurídica válida. Em segundo lugar, duvida igualmente da legitimidade da própria sanção e considera-a desproporcionada em relação ao objectivo prosseguido. A isso acrescem dois outros fundamentos suscitados pela central leiteira, recorrente no processo principal, relativos a uma pretensa violação dos princípios de direito penal num Estado de direito e a uma violação do princípio da não discriminação. Durante a audiência, a Comissão pediu, além disso, que, no caso de o Tribunal de Justiça declarar inválida a disposição em causa, o efeito retroactivo do acórdão seja limitado apenas aos casos em relação aos quais haja um recurso pendente. Finalmente, deve recordar-se que a apreciação da validade pedida pelo órgão jurisdicional de reenvio refere-se ao segundo parágrafo do n.º 2 do artigo 3.º do regulamento de aplicação, na versão que precedeu a alteração efectuada pelo Regulamento n.º 1001/98 [12]. Este último entrou em vigor depois do despacho de reenvio ter sido transmitido ao Tribunal de Justiça.

Quanto à ausência de base jurídica

21. O órgão jurisdicional de reenvio sustenta que o artigo 11.º do regulamento de base não poderá ser considerado uma base jurídica válida relativamente a uma disposição de execução que prevê sanções pecuniárias para os compradores de leite, na medida em que a regra em causa ultrapassa as competências da Comissão em matéria de execução dos regulamentos.

22. Há que recordar, a título preliminar, que o Tribunal de Justiça declarou mais do que uma vez nomeadamente no que se refere ao sector agrícola que «... a noção de execução deve ser interpretada de modo lato. Sendo a Comissão a única a seguir de modo constante e atento a evolução dos mercados agrícolas e a agir com a urgência exigida pela situação, o Conselho pode ser levado, neste domínio, a conferir-lhe amplos poderes. Consequentemente, os limites destes poderes devem ser apreciados nomeadamente em função dos objectivos gerais essenciais da organização do mercado» [13].

23. No âmbito desta interpretação, o Tribunal de Justiça também incluiu explicitamente o poder de a Comissão impor sanções [14]. A este respeito, parece-nos especialmente clara a fundamentação do Tribunal de Justiça no acórdão que proferiu no processo Alemanha/Comissão [15], no qual precisou que os artigos 145.º (actual

12 — V. n.º 11 das presentes conclusões.

13 — Acórdão de 25 de Junho de 1997, Itália/Comissão (C-285/94, Colect., p. I-3519, n.º 22). V. quanto ao mérito, igualmente, os acórdãos de 30 de Outubro de 1975, Rey Soda e o. (23/75, Recueil, p. 1279, n.ºs 10 e 11); de 11 de Março de 1987, Rau e o./Comissão (279/84, 280/84 e 285/84, Recueil, p. 1069, n.º 14), e de 8 de Junho de 1989, Association générale des producteurs de blé et autres céréales (167/88, Colect., p. 1653, n.º 15).

14 — V. os acórdãos de 18 de Janeiro de 1990, Butterabsatz Osnabrück-Emsland (C-345/88, Colect., p. I-159, n.ºs 7 a 12), e de 2 de Maio de 1990, Hopermann (C-357/88, Colect., p. I-1669).

15 — Acórdão de 27 de Outubro de 1992 (C-240/90, Colect., p. I-5383).

artigo 202.° CE) e 155.° (actual artigo 211.° CE) do Tratado CE, ao regularem o poder disciplinar da Comissão, «... estabelecem uma distinção entre, por um lado, as regras que, tendo carácter essencial para a matéria em questão, devem ser reservadas para a competência do Conselho e, por outro, as regras que, limitando-se a constituir a execução, podem ser objecto de uma delegação na Comissão». Segundo o Tribunal de Justiça, as regras que podem ser qualificadas de essenciais são as que têm por objecto traduzir as orientações fundamentais da política comunitária. Tal não será o caso, em contrapartida, de sanções que se destinam a garantir a execução dessas orientações fundamentais. Por conseguinte, «... as medidas que consistem em instituir sanções... não excedem o âmbito da execução dos princípios estabelecidos nos regulamentos de base e... na medida em que o Conselho não a reservou para si, esta competência [pode] ser objecto de delegação na Comissão».

Ainda no mesmo acórdão, o Tribunal de Justiça sublinha, igualmente, que as sanções previstas pela Comissão no exercício do seu poder de execução não necessitam de autorização especial do Conselho, na medida em que este, quando «fixou no seu regulamento de base as regras essenciais da matéria em causa, pode delegar na Comissão o poder genérico de adoptar as suas regras de execução sem ter de especificar os elementos essenciais das competências delegadas e que, para o efeito, uma norma redigida em termos genéricos fornece uma base de habilitação suficiente» [16].

24. Naturalmente, as regras de execução devem seguir determinados critérios. O Tribunal de Justiça declarou mais do que uma vez que «... a Comissão está autorizada a adoptar todas as medidas de aplicação necessárias ou úteis para a implementação da regulamentação de base, desde que não sejam contrárias a esta...» [17]. Isto significa que a Comissão, ao exercer o seu poder de execução, deve manter-se no âmbito das disposições a executar, respeitando as orientações e os objectivos das referidas disposições.

25. É precisamente sobre este último aspecto relativo ao exercício do poder de execução em causa que se concentra a atenção do juiz de reenvio. Ao basear-se numa interpretação literal do oitavo considerando do regulamento de base [18], aquele juiz alega que o Conselho, quando sublinha que o único meio de evitar os longos atrasos na cobrança e no pagamento da imposição constatados no passado é sujeitar o comprador à imposição, concedendo-lhe os meios para garantir a cobrança aos produtores, visa, na realidade, atribuir a causa dos referidos atrasos ao facto de as centrais leiteiras não disporem no passado de todos os meios necessários para cum-

16 — N.os 36 a 41.

17 — Acórdão de 17 de Outubro de 1995, Países Baixos/Comissão (C-478/93, Colect., p. I-3081). V., igualmente, o acórdão de 15 de Maio de 1984, Zuckerfabrik Franken (121/83, Recueil, p. 2039, n.° 13), e, no domínio não agrícola, o acórdão de 19 de Novembro de 1998, Portugal/Comissão (C-159/96, Colect., p. I-7379).

18 — V. n.° 5 das presentes conclusões.

prirem atempadamente as obrigações que lhes impõe a regulamentação comunitária. Na opinião do juiz nacional, é conveniente interpretar esse considerando no sentido de que o Conselho, ao instituir a reforma da imposição suplementar, privilegiou uma abordagem que visa o reforço da posição e dos direitos dos compradores. O juiz nacional considera, além disso, que essa interpretação é a mais «sensata», tendo em conta o facto de que, com a reforma do regime da imposição suplementar, as centrais leiteiras assumiram o encargo da totalidade da actividade administrativa relativa à gestão das quotas leiteiras que, nomeadamente para as centrais leiteiras mais pequenas, pode revelar-se especialmente pesada.

Ainda de acordo com o juiz nacional, ao executar o regulamento de base, a Comissão, ao contrário, seguiu uma abordagem muito diferente. O juiz nacional deduz dos quinto e sétimo considerandos do regulamento de aplicação [19] que a instituição comunitária torna as centrais leiteiras responsáveis pelos referidos atrasos e considera indispensável para garantir o bom funcionamento do regime uma acção especialmente enérgica para as obrigar a cumprir pontualmente as tarefas que lhes incumbem. Este ponto de vista concretiza-se, assim, na sanção especialmente pesada, no que se refere às centrais leiteiras, prevista pelo n.º 2 do artigo 3.º, do regulamento de aplicação.

Por conseguinte, conclui que a diferença existente entre as abordagens seguidas pelas duas instituições tem como consequência que o artigo 11.º do regulamento de base não pode ser considerado como uma base jurídica válida para a sanção em causa no presente processo. Alega, além disso, que uma vez que também não se encontram no Tratado as bases jurídicas adequadas, a Comissão, para adoptar tal medida, teria necessidade de uma habilitação específica do Conselho através de um regulamento adoptado em aplicação do artigo 145.º do Tratado CE.

26. Não me parece que os argumentos apresentados pelo juiz de reenvio possam ser acolhidos. Como sublinha a Comissão nas suas observações, o oitavo considerando do regulamento de base, ao prever que é conveniente dar ao comprador os meios de garantir a cobrança da imposição, mais não faz do que referir-se ao conteúdo do primeiro parágrafo do n.º 2 do artigo 2.º desse mesmo regulamento, que concede às centrais leiteiras uma ampla liberdade de escolha no que diz respeito aos meios postos à sua disposição para cobrar a imposição [20]. Por conseguinte, não existe nenhum motivo para pensar que o Conselho, ao adoptar o regulamento, tenha querido de qualquer maneira preservar a posição dos compradores, tal como não existe qualquer motivo para pensar que o Conselho se tenha sentido na obrigação de «compensar» a sobrecarga administrativa que foi imposta às centrais leiteiras no âmbito das disposições aplicáveis em matéria de quotas leiteiras. Em meu entender, resulta igualmente do conjunto da regula-

19 — V. o n.º 9 das 5 presentes conclusões.

20 — V. o n.º 6 das presentes conclusões.

mentação prevista pelo regulamento de base que o Conselho, quando sujeitou os compradores à imposição concedendo-lhes, ao mesmo tempo, uma ampla liberdade no que diz respeito às modalidades da sua cobrança, quis que os compradores fossem os principais responsáveis pela execução correcta do regime da imposição suplementar. Deve, portanto, observar-se que o facto de prever uma sanção, como a que é objecto do presente processo, está em perfeita conformidade com as orientações definidas pelo Conselho. Por conseguinte, a sanção em causa inclui-se plenamente nos poderes de execução que foram conferidos à Comissão pelo artigo 11.° do regulamento de base, o qual constitui uma base jurídica válida.

Quanto à violação dos princípios da proporcionalidade e da não discriminação

27. A segunda questão suscitada no despacho de reenvio diz respeito à legalidade do segundo parágrafo do n.° 2 do artigo 3.° do regulamento de aplicação à luz do princípio da proporcionalidade. Quanto a este fundamento, foram suscitados seis argumentos.

28. Em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio e a central leiteira alegaram nomeadamente que a sanção prevista pela disposição controvertida não tem em conta o atraso no envio dos dados relativos ao leite entregue. O facto de não ter este aspecto em consideração, tem como resultado que o montante da sanção pecuniária é sempre o mesmo, quer se trate de um atraso de alguns dias, ou de atrasos especialmente significativos, ou ainda de ausência de qualquer comunicação. Segundo o juiz de reenvio, essa desproporção é ainda agravada pelo facto de, tendo em conta as inúmeras sobrecargas a que estão sujeitas as centrais leiteiras, o intervalo de tempo que existe entre o fim da campanha leiteira, fixado em 31 de Março e o último prazo para o envio dos cômputos relativos às quantidades de leite entregues fixado em 15 de Maio, pode ser muito apertado para as centrais leiteiras em causa. Torna-se, assim, muito difícil para estas respeitar os prazos previstos pela Comissão. A central leiteira alega, além disso, que a situação que acaba de ser descrita comporta igualmente uma violação do princípio da não discriminação, na medida em que o facto de não instituir uma graduação da sanção conforme a importância do atraso tem como efeito tratar de igual forma situações que, ao contrário, são muito diferentes do ponto de vista das consequências negativas sobre o regime.

29. Em segundo lugar, o Governo alemão e a central leiteira alegam que a data de 15 de Maio é completamente arbitrária, e não tem qualquer relação com as outras obrigações impostas pelo regime. Por conseguinte, a ultrapassagem de alguns dias não teria qualquer incidência sobre a execução das disposições relativas ao pagamento da imposição. Nesta base, alegam que as sanções pecuniárias previstas, especialmente importantes em caso de não cum-

primento do referido prazo, são excessivas e contrárias ao princípio da proporcionalidade.

30. Em terceiro lugar, segundo o juiz de reenvio e a central leiteira, outra causa de desproporção residiria no facto de as sanções pecuniárias serem calculadas com base nas quantidades de leite entregues e não no montante da imposição suplementar eventualmente em dívida. Também neste caso tal escolha tem como consequência que o montante a pagar no caso de ultrapassagem do prazo é exorbitante face ao objectivo prosseguido pela Comissão de uma transmissão rápida dos dados e do pagamento pontual da imposição.

31. Finalmente, a central leiteira invoca três outras circunstâncias que deveriam levar a considerar que o segundo parágrafo do n.º 2 do artigo 3.º do regulamento de aplicação viola o princípio da proporcionalidade. A primeira diz respeito ao facto de, no caso de atraso, a sanção pecuniária ser aplicada, ainda que resulte dos cômputos posteriores que a central leiteira não está sujeita à imposição. A segunda prende-se com a circunstância de a sanção prevista pela disposição controvertida ser aplicada a partir do momento em que houve um atraso na comunicação de dados, sem cuidar de saber se esse atraso depende da vontade da central leiteira ou, ao contrário, de circunstâncias que não lhe são imputáveis, como os atrasos na comunicação dos dados necessários para proceder aos cômputos, imputáveis aos centros de cálculo nacionais. A terceira refere-se ao facto de que não são tidas em conta, aquando da fixação da sanção, eventuais dificuldades que podem surgir nas relações entre as autoridades do Estado, responsáveis pela execução do regime da imposição suplementar, e as centrais leiteiras.

32. Antes de mais, há que recordar que, segundo uma jurisprudência constante, «o princípio da proporcionalidade, que faz parte dos princípios gerais do direito comunitário, exige que os actos das instituições comunitárias não ultrapassem os limites do adequado e necessário à realização dos objectivos legitimamente prosseguidos pela regulamentação em causa, entendendo-se que, quando exista uma escolha entre várias medidas adequadas, se deva recorrer à menos rígida e os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados» [21].

33. Por outro lado, deve salientar-se, no que se refere ao domínio no qual nos encontramos, que o Tribunal de Justiça referiu diversas vezes que «... numa situação que implique a necessidade de avaliar

21 — Acórdão de 5 de Outubro de 1994, Crispoltoni e o. (C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Colect., p. I-4863, n.º 41). Quanto ao mérito, v. os acórdãos de 20 de Fevereiro de 1979, Buitoni (122/78, Recueil, p. 677, n.º 16); de 22 de Janeiro de 1986, Denkavit France (C-266/84, Recueil, p. 149, n.º 17); Hopermann, já referido, n.º 14; de 21 de Janeiro de 1992, Pressler (C-319/90, Colect., p. I-203, n.º 12), bem como de 17 de Julho de 1997, National Farmers' Union e o. (C-354/95, Colect., p. I-4559, n.º 49).

uma realidade económica complexa, como é o caso em matéria de política agrícola comum, o legislador comunitário goza de um amplo poder de apreciação quanto à natureza e ao alcance das medidas a tomar» [22].

34. No que diz respeito, nomeadamente, às disposições que prevêem sanções, o reconhecimento desse amplo poder de apreciação levou frequentemente o Tribunal de Justiça a considerar como plenamente legítimas sanções especialmente severas e de carácter dissuasivo. Isso aconteceu, designadamente, nos casos em que a sanção estava ligada a uma obrigação considerada como principal, ou seja, uma obrigação cujo cumprimento é de uma importância fundamental para o funcionamento de um sistema comunitário como é uma organização comum de mercado [23].

35. No presente processo, encontramo-nos, sem qualquer dúvida, na situação que acabámos de descrever. Já indiquei, quando descrevi a regulamentação comunitária relevante, que o regime da imposição suplementar se baseia não na quantidade de leite produzida, mas antes nas quantidades comercializadas. Em relação a cada um dos Estados-Membros, é determinada uma quantidade anual global garantida que, em seguida, é repartida entre os produtores em quotas individuais. Tal como resulta, nomeadamente, do terceiro considerando do regulamento de base, distingue-se no âmbito dessas quotas individuais as quantidades de leite atribuídas às centrais leiteiras respeitantes às entregas e as atribuídas respeitantes às vendas directas. Entre essas, as primeiras representam a quase totalidade do destino da produção leiteira [24]. Resulta, manifestamente, desta breve descrição que as quantidades de leite entregues às centrais leiteiras são o elemento sobre o qual se centra todo o sistema. Com efeito, são utilizadas como uma «unidade de medida» no âmbito desse regime. Consequentemente, a obrigação para as centrais leiteiras de comunicar às autoridades nacionais competentes as quantidades de leite entregues pelos produtores deve ser considerada como principal, no sentido de que a violação dessa obrigação é susceptível de pôr em perigo o funcionamento do regime da imposição suplementar na sua totalidade, bem como o funcionamento da organização comum de mercado do leite e dos produtos lácteos.

36. Por conseguinte, no que diz respeito ao primeiro dos fundamentos invocados para justificar a desproporção da disposição impugnada no presente processo, é necessário perguntar se o facto de a sanção que

22 — Acórdão de 17 de Maio de 1988, Erpelding (84/87, Colect., p. 2647, n.º 27); v., igualmente, os acórdãos de 20 de Outubro de 1977, Roquette Frères (29/77, Recueil, p. 1835, n.ºs 19 e 20); de 11 de Julho de 1989, Schräder (265/87, Colect., p. 2237, n.º 22); de 26 de Junho de 1990, Zardi (C-8/89, Colect., p. I-2515, n.º 11), e National Farmers' Union e o., já referido, n.º 50).

23 — V., nomeadamente, o acórdão Farmers' Union e o., já referido, n.ºs 51 a 53. V., igualmente, os acórdãos Buitoni, já referido, n.º 20; de 27 de Novembro de 1986, Maas (21/85, Colect., p. 3537, n.º 15), bem como de 12 de Outubro de 1995, Cereol Italia (C-104/94, Recueil, p. I-2983, n.ºs 24 e 25).

24 — Ver o que foi indicado pelo Tribunal de Contas no seu relatório especial n.º 4/93, relativo à execução do regime de quotas destinado à orientação da produção leiteira, acompanhado da resposta da Comissão (JO 1994, C 12, p. 1).

ela comporta não prever sanções pecuniárias diferenciadas, em função da duração do atraso com o qual a central leiteira transmitiu os seus próprios cômputos à autoridade nacional deve ser considerada como uma violação do princípio da proporcionalidade e, nomeadamente, do critério da necessidade, ou se pode considerar-se justificada em relação ao poder de apreciação que deve ser reconhecido à Comissão com base na referida jurisprudência.

37. Considero que a primeira solução é a mais correcta. Com efeito, o Tribunal de Justiça estabeleceu claramente que, mesmo em relação às sanções ligadas às obrigações principais, o importante poder de apreciação de que dispõe o legislador comunitário em matéria de política agrícola deve, em qualquer caso, permanecer no âmbito dos limites impostos pelo princípio da proporcionalidade [25].

38. Da aplicação que o Tribunal de Justiça fez do referido princípio nos processos já referidos resulta, em meu entender, que, quando se trata, como no caso em apreço, de uma obrigação que estabelece o cumprimento de um prazo, uma sanção correspondente que não prevê sanções pecuniárias diferenciadas em função da duração da ultrapassagem desse prazo, não viola o princípio da proporcionalidade unicamente nos casos em que o referido prazo é imperativo, isto é, se for possível demonstrar que qualquer atraso, independentemente da sua duração, produz efeitos específicos, susceptíveis de pôr em perigo o bom funcionamento do regime comunitário em causa. Se esse prazo imperativo não existir, isso significa que os efeitos negativos produzidos sobre o regime pela violação da obrigação variam em função do atraso na execução. Em consequência, uma sanção que não tem em conta essa circunstância deve ser considerada desproporcionada, na medida em que não é necessária para atingir o objectivo previsto [26].

39. A este respeito, o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça no processo Lingenfelser [27] é especialmente relevante. Dizia respeito a uma disposição da Comissão relativa à destilação preventiva do vinho de mesa, que previa que o destilador era obrigado a pagar ao produtor um preço

25 — Por outras palavras, o Tribunal de Justiça, mesmo face a sanções ligadas às obrigações principais, sempre controlou o respeito dos critérios da proporcionalidade. Quanto ao mérito, v. os acórdãos National Farmers' Union e o., já referido, n.º 49; Pressler, já referido, n.º 12; de 23 de Fevereiro de 1983, Fromançais (66/82, Recueil, p. 385, n.º 8), e de 27 de Novembro de 1991, Italtrade (C-199/90, Colect., p. I-5545, n.º 10).

26 — Para além dos acórdãos a seguir citados, v. igualmente os acórdãos Fromançais, já referido, n.os 9 a 14; de 8 de Outubro de 1986, Nordbutter (9/85, Colect., p. 2831, n.os 12 e 13); Hopermann, já referido, n.os 8 e 9, e Italtrade, já referido, n.os 13 e 14). A título de precisão, considero que é oportuno sublinhar que os acórdãos já referidos referem-se a disposições que ligam à violação da obrigação, efeitos que consistem na apreensão de uma caução ou a perda de um benefício. Esses efeitos são, contudo, tratados como sanções, mas não foram especificamente qualificados como tais (v., por exemplo, o acórdão Italtrade, já referido, n.º 10). Por conseguinte, considero que a jurisprudência é plenamente pertinente ao caso objecto da presente discussão.

27 — Acórdão de 27 de Junho de 1990 (C-118/89, Colect., p. I-2637, n.os 13 e 14).

mínimo de compra num determinado prazo. No caso de ultrapassagem desse prazo, era prevista uma sanção que consistia na recuperação da totalidade do auxílio anteriormente pago ao destilador pelo organismo de intervenção. Chamado a pronunciar-se sobre a validade da disposição que acaba de ser descrita, o Tribunal de Justiça partiu da consideração de que o objectivo da fixação do prazo em causa é «... garantir que o preço mínimo assegurado ao produtor seja pago, regra geral, em prazos que lhe permitam realizar um lucro comparável ao que obteria se se tratasse de uma venda comercial...». Tendo em conta esse objectivo, o Tribunal de Justiça considera, por conseguinte, que, «nestas condições... a ultrapassagem do prazo de pagamento que não tenha por consequência o desenrolar da operação em condições sensivelmente diferentes das que se verificam nas transacções comerciais normais, a ponto de desencorajar o produtor de apresentar o vinho para destilação...». O Tribunal de Justiça conclui, por isso, que «... tem que ser considerada desproporcionada em relação ao objectivo pretendido com a fixação de um prazo, uma disposição que puna qualquer ultrapassagem daquele prazo, ainda que mínima, com a perda da ajuda na totalidade».

40. É igualmente interessante verificar o que o Tribunal de Justiça declarou, mais uma vez em matéria de destilação preventiva do vinho, no acórdão Pressler [28]. Nesse processo, a disposição controvertida referia-se à obrigação prevista para os operadores de apresentarem às autoridades competentes, anualmente, antes de 7 de Setembro, uma declaração das existências de mosto de uva e de vinho. As pessoas sujeitas a essa obrigação, que não tivessem apresentado a declaração antes da data prevista, estavam sujeitas a uma sanção, que se traduzia na exclusão total do benefício das medidas de destilação preventiva. Nesse caso, igualmente, o Tribunal de Justiça pronunciou-se pela invalidade das sanções. Com efeito, declarou «... não parece que o respeito absoluto da data de 7 de Setembro... seja indispensável para assegurar à Comissão um conhecimento adequado da produção e das existências no sector vitivinícola... Resulta das considerações anteriores que há que responder à questão colocada... que o artigo 10.°-A do regulamento... já citado, é inválido na medida em que exclui os operadores económicos do benefício de uma ajuda à destilação, independentemente da importância do atraso em relação à data-limite de 7 de Setembro...» [29].

41. No que diz respeito ao presente processo, o objectivo específico da sanção,

28 — Acórdão já referido, n.os 16 e 17,

29 — Para ser completo sobre este ponto, há que referir que o Tribunal de Justiça admitiu que a obrigação de apresentação nos prazos das declarações das existências constitui uma obrigação secundária e não uma obrigação principal. Todavia, já nessa altura, o advogado-geral Tesauro, nas suas conclusões relativas ao processo Pressler, sublinhou que «... se bem que a mais recente jurisprudência evidencie a superação da tradicional distinção entre obrigações principais e secundárias, verificando, mesmo em relação às primeiras, se os meios utilizados para realizar o objectivo pretendido estão de acordo com tal objectivo...» (n.° 6 das conclusões). Em consequência, os princípios estabelecidos pelo Tribunal de Justiça no acórdão referido podem certamente ser extensivos ao presente processo.

constante do segundo parágrafo do n.º 2 do artigo 3.º do regulamento de aplicação do regime da imposição suplementar, é levar as centrais leiteiras a apresentar os cômputos relativos às quantidades de leite entregues pelos produtores antes da data prevista de 15 de Maio de cada ano. Esta data constitui uma das etapas relativas às obrigações administrativas previstas pelo regime da imposição suplementar, que se sucedem, uma após a outra, até 31 de Agosto, prazo fixado para o pagamento da imposição. A Comissão alegou na audiência que, quando as centrais leiteiras não respeitam o prazo de 15 de Maio, o atraso daí resultante repercute-se no prazo seguinte, produzindo uma reacção em cadeia, que atrasa o cumprimento de todas essas obrigações, incluindo o pagamento da imposição suplementar. Assim, a Comissão alega que um atraso na transmissão dos dados, por parte das centrais leiteiras, pelas razões acima descritas, é susceptível de pôr em perigo o funcionamento de todo o regime.

Embora resulte das considerações que precedem que a data de 15 de Maio representa um marco importante e plenamente justificado em relação à regulamentação relativa à imposição suplementar, é necessário, contudo, acrescentar, igualmente, que a Comissão não invocou nenhum argumento que permita concluir que o prazo em causa deva também ser considerado imperativo. Com efeito, não alegou que qualquer que seja o atraso, mesmo de curta duração, se repercute efectivamente na etapa seguinte, tendo como consequência os efeitos negativos que acabam de ser descritos. Por conseguinte, estes parecem-me ser de natureza puramente hipotética. Tal conclusão é ainda reforçada, no caso em apreço, pelo facto de, como resulta do despacho de reenvio, a autoridade competente ainda não tinha iniciado os cômputos a nível nacional, quando recebeu a comunicação da central leiteira em causa.

Tendo em conta que não foi demonstrado que uma ligeira ultrapassagem do prazo previsto para a transmissão dos dados pela central leiteira é susceptível de pôr em perigo o funcionamento do regime da imposição suplementar, deve concluir-se que uma sanção que pune essa ultrapassagem mínima, com a mesma severidade de uma ultrapassagem mais longa, não é necessária ao objectivo de transmissão rápida dos dados prosseguido pela Comissão.

42. Parece-me, além do mais, que a própria Comissão confirmou a conclusão a que acabei de chegar quando, em 1998 [30], alterou a disposição controvertida no presente processo, introduzindo sanções pecuniárias diferenciadas conforme a duração dos atrasos das centrais leiteiras na transmissão dos cômputos. É expressamente indicado no quarto considerando do novo regulamento que «... quanto maior for o atraso do comprador em comunicar os dados, mais graves são as consequências para as autoridades competentes que devem assegurar o pagamento da imposição antes da data-limite». Além disso, é

30 — Pelo Regulamento n.º 1001/98, já referido.

indicado no quinto considerando que a experiência revelou que, «... para tornar a coima mais eficaz e garantir que o nível da coima seja *proporcional* à gravidade da falta, é adequado aumentar a coima aplicável no caso em que o atraso seja superior a quinze dias e a prever coimas progressivas para os atrasos adicionais» [31]. Parece-me, por conseguinte, evidente, que a própria Comissão admite não apenas que, para garantir o bom funcionamento do regime da imposição suplementar, é necessário prever sanções que tenham em conta a duração do atraso, mas que o facto de graduar as sanções em causa permite precisamente aumentar a eficácia dessa sanção.

43. Se as considerações desenvolvidas até aqui levaram à conclusão que a sanção prevista pelo segundo parágrafo do n.º 2 do artigo 3.º do regulamento de aplicação é desproporcionada pelas razões acima mencionadas, na medida em que não tem em conta a duração da superação do prazo previsto, deve, pela mesma razão, considerar-se que é contrária ao princípio da não discriminação que, no sector da política agrícola comum, consta expressamente do artigo 40.º, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 34.º CE). Com efeito, uma vez que se verificou que o prejuízo causado ao regime da imposição suplementar não é sempre o mesmo, mas depende da duração do atraso, há que reconhecer, igualmente, que a disposição controvertida trata de forma comparável situações que devem considerar-se diferentes [32].

44. No que diz respeito ao segundo argumento invocado para justificar a ausência da proporcionalidade das disposições em causa, relativo ao carácter pretensamente arbitrário da data de 15 de Maio, remete-se para o que acabei de referir.

45. Em contrapartida, considero que devem ser rejeitados todos os outros argumentos que foram invocados pelo órgão jurisdicional de reenvio e pelas partes.

Quanto ao argumento invocado pelo juiz nacional e pela central leiteira relativo ao facto de a sanção pecuniária ser calculada com base nas quantidades de leite entregues e não no montante da imposição, deve sublinhar-se que, como já referi, a sanção prevista pelo segundo parágrafo do n.º 2 do artigo 3.º do regulamento de aplicação tem como objectivo específico levar as centrais leiteiras a respeitar a obrigação de comunicação dos dados relativos às quantidades de leite entregues pelos produtores. É evidente que essa obrigação não tem relação directa com aquela que lhe está ligada, mas que é distinta, relativa ao pagamento da imposição. Daí resulta que, se se privilegiar este critério para determinar o montante da sanção, exclui-se do pagamento todas as centrais leiteiras, que, embora tendo enviado com atraso os dados

31 — Sublinhado meu.

32 — V., por exemplo, o acórdão de 13 de Dezembro de 1984, Sermide (106/83, Recueil, p. 4209, n.º 28).

que lhes dizem respeito, no final dos cômputos, não estão sujeitas ao pagamento de uma imposição. Finalmente, é necessário ter em conta que esta circunstância não é apenas discriminatória, mas impede igualmente que se atinja o objectivo em relação ao qual a sanção foi prevista.

Com efeito, como sublinhou a Comissão, para poder efectuar os cálculos a nível nacional, as comunicações das centrais leiteiras que não excederam as quantidades de referência individuais e, por conseguinte, não estão sujeitas à imposição são tão importantes quanto as comunicações das centrais leiteiras que as excederam. Por fim, há que ter em conta, igualmente, que, ao ligar o cálculo da sanção às quantidades de leite entregues, foi possível introduzir um elemento de graduação que permite diferenciar o montante da coima segundo o volume de negócios da central leiteira. Face a estas considerações, deve concluir-se, portanto, que o critério escolhido pela Comissão em relação ao cálculo da sanção prevista pela disposição controvertida é proporcional ao objectivo prosseguido.

46. Finalmente, quanto a três argumentos invocados pela central leiteira, considero que basta referir que, em caso de atraso, a coima é aplicada, independentemente da questão de saber se, após os cômputos, a central leiteira está ou não sujeita à imposição. Quanto a este aspecto, remete-se para o que acabei de referir sobre o critério de cálculo da sanção. Ao contrário, quanto aos dois argumentos invocados pela central leiteira, parece-me que, apesar de não terem sido correctamente fundamentados, referem-se a eventuais problemas que podem surgir entre as centrais leiteiras e as autoridades nacionais competentes em matéria do regime da imposição suplementar. Se assim é, os referidos argumentos não podem ser considerados pertinentes, na medida em que esse tipo de problemas não é relevante para efeitos da apreciação do carácter proporcional ou não de uma disposição comunitária.

Quanto à violação dos princípios de direito penal

47. O último vício alegado pela central leiteira quanto ao segundo parágrafo do n.º 2 do artigo 3.º do regulamento de aplicação diz respeito à pretensa violação dos princípios de direito penal inerentes ao Estado de direito. Quanto ao fundo da questão, a recorrente no processo principal alega que, tendo em conta o seu âmbito e o seu valor, a sanção que é objecto do presente processo é de natureza penal. Em seu entender, uma sanção reveste-se dessa natureza quando ultrapassa certos limites. No caso em apreço, deve considerar-se que os limites em causa foram ultrapassados visto que a sanção prevista pela disposição impugnada não tem em conta a questão de saber se, após os cômputos em causa, a central leiteira está ou não sujeita à imposição e dispõe que o cálculo das coimas é efectuado exclusivamente com base nas quantidades de leite entregues. A central leiteira alega, além disso, que, tendo em conta as sobrecargas administrativas a que está sujeita em virtude do regime da imposição suplementar, o facto de ter que pagar uma sanção pecuniária de um montante considerável, por um prazo que apenas foi ultrapassado de forma insignificante, reveste incontestavelmente uma natureza penal.

Por conseguinte, alega que, para apreciar a validade da sanção em causa, devem aplicar-se os princípios de direito penal, designadamente, o princípio *nulla poena sine culpa*. Assim, uma vez que, quando são aplicadas sanções pecuniárias, não é tida em conta a existência ou não de culpa por parte da central leiteira que ultrapassou o prazo previsto, deve concluir-se que a referida sanção é ilegal.

48. O argumento sustentado pela central leiteira é totalmente desprovido de fundamento: o montante de uma coima comunitária não pode afectar a sua natureza, atribuindo-lhe o carácter de uma sanção penal no caso de a quantia a pagar atingir níveis especialmente elevados.

49. Regra geral, deve referir-se que o Tribunal de Justiça nunca considerou necessário definir de forma específica a natureza do poder sancionatório da Comunidade Europeia e evitou entrar na distinção de fundo entre sanções administrativas e penais [33]. Preferiu delimitar os contornos do referido poder, determinando as suas características principais. O critério mais utilizado pelo Tribunal de Justiça, a este respeito, consiste em verificar se os objectivos previstos pelo Tratado foram atingidos.

50. Como já indiquei [34], o Tribunal de Justiça incluiu, igualmente, nas características acima mencionadas o carácter dissuasivo, isto é, a capacidade de a sanção constituir um meio de dissuadir efectivamente a violação da obrigação a que está ligada. A jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa às multas aplicadas pela Comissão em matéria de concorrência evidencia que, para o Tribunal de Justiça, esse carácter dissuasivo justifica a presença de sanções de um montante especialmente elevado [35], sem que isso tenha influência na natureza da própria sanção. Assim, deste ponto de vista, deve salientar-se que o Tribunal de Justiça excluiu explicitamente o carácter penal da multa aplicada pela Comissão em matéria de concorrência [36]. Sendo o único limite que esses montantes sejam proporcionais à gravidade da infracção e a sua avaliação deve fazer-se tendo em conta, nomeadamente, o prejuízo causado ao sistema comunitário [37].

51. Por conseguinte, deve considerar-se que o argumento defendido pela central leiteira mais não faz do que apresentar de outra forma o problema da proporcionalidade da sanção controvertida. Assim, não parece necessário deter-me novamente sobre esta

33 — Nos poucos casos em que o Tribunal de Justiça foi chamado a pronunciar-se sobre a natureza penal ou não de sanções comunitárias, nunca propôs, com efeito, uma definição «positiva», limitando-se a excluir no caso em apreço a natureza penal da sanção controvertida. V., quanto ao mérito, o acórdão Alemanha/Comissão, já referido, n.os 24 e 25, bem como o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 6 de Outubro de 1994, Tetra Pak/Comissão (T-83/91, Colect., p. II-755, n.º 235).

34 — V., a este respeito, o n.º 34 das presentes conclusões.

35 — V., a este respeito, o acórdão de 7 de Junho de 1983, Musique Diffusion française e o./Comissão (100/80 a 103/80, Recueil, p. 1825, n.os 106 e 107), bem como o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 10 de Março de 1992, Chemie Linz/Comissão (T-15/89, Colect., p. II-1275, n.os 355 a 364).

36 — V. o acórdão Tetra Pak/Comissão, já referido, n.º 235.

37 — V. os acórdãos de 12 de Novembro de 1985, Krupp Stahl/Comissão (183/83, Recueil, p. 3609, n.º 40), e Musique Diffusion française e o./Comissão, já referido, n.º 109, bem como os acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 14 de Julho de 1994, Parker Pen/Comissão (T-77/92, Colect., p. II-549, n.º 92), e de 22 de Outubro de 1997, SCK e FNK/Comissão (T-213/95 e T-18/96, Colect., p. II-1739, n.os 146 e 147).

questão, remetendo para as considerações que já desenvolvi a este respeito.

Quanto ao pedido de limitação dos efeitos do acórdão

52. A este respeito, resta uma última questão. Durante a audiência, a Comissão pediu que, caso o Tribunal de Justiça declare inválida a disposição controvertida, limite os efeitos do acórdão apenas para o futuro, salvo nos casos em que existam recursos pendentes. Este pedido tem por objectivo evitar comprometer a confiança que os Estados-Membros depositam no princípio da igualdade e no bom funcionamento da Comunidade.

53. Deve recordar-se, a este respeito, que segundo uma jurisprudência já consolidada «... tal como um acórdão de anulação, o acórdão do Tribunal de Justiça que declare a título prejudicial a invalidade de um acto comunitário produz, em princípio, efeitos que remontam à data da entrada em vigor do acto... O Tribunal de Justiça goza, contudo, da faculdade de, no próprio acórdão, limitar no tempo os efeitos da declaração prejudicial de invalidade de um regulamento comunitário, quando razões imperiosas de segurança jurídica o justifiquem...» [38].

54. Resulta, por conseguinte, desta jurisprudência que a possibilidade de limitar os efeitos retroactivos de um acórdão que declare a invalidade de um acto deve ser considerada de forma restritiva. Com efeito, essa decisão só será justificada em casos excepcionais, quando for necessária para proteger interesses, considerados nas circunstâncias do caso concreto de tal modo importantes, que prevaleçam sobre o objectivo de garantir uma protecção jurisdicional efectiva.

55. No que diz respeito ao presente processo, não me parece que essas condições estejam reunidas. Tendo em conta as regras em causa e os factos do processo, não há, com efeito, que encarar o perigo de graves perturbações nas relações jurídicas estabelecidas de boa fé, que o Tribunal de Justiça considera como uma condição para reconhecer a existência de uma eventual violação do princípio da segurança jurídica [39].

56. Considero, por conseguinte, que não deve ser atendido o pedido da Comissão de limitar os efeitos retroactivos de um eventual acórdão que declare a invalidade do regulamento em causa.

38 — Acórdão de 8 de Fevereiro de 1996, FMC e o. (C-212/94, Colect., p. I-389, n.os 55 e 56). V., além disso, os acórdãos de 15 de Outubro de 1980, Roquette Frères (145/79, Recueil, p. 2917, n.º 51); de 15 de Janeiro de 1986, Pinna (41/84, Colect., p. 1, n.º 26), e de 10 de Março de 1992, Lomas e o. (C-38/90 e C-151/90, Colect., p. I-1781, n.os 23 e 24).

39 — V., em último lugar, o acórdão de 24 de Setembro de 1998, França/Comissão (C-35/97, Colect., p. I-5325, n.º 49), e o acórdão de 4 de Maio de 1999, Sema Sürül (C-262/96, Colect., p. I-2685, n.os 107 e 108).

Conclusões

57. Pelos motivos que acabo de indicar, proponho que o Tribunal de Justiça responda da seguinte forma à questão apresentada pelo Finanzegericht München:

«O segundo parágrafo do n.º 2 do artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 536/93 da Comissão, de 9 de Março de 1993, que estabelece as normas de execução da imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos, relativo à aplicação de uma coima a uma central leiteira é inválido na medida em que não prevê uma graduação da referida coima em função da duração da ultrapassagem do prazo de 15 de Maio, previsto pelo segundo parágrafo do n.º 2 do artigo 3.º do regulamento em causa, para a transmissão dos cômputos relativos às quantidades de leite entregues aos produtores.»